

美国国会研究服务部发展现状及其在网信领域的研究态势^{*}

■ 郭进京¹ 张志强^{2,3} 陈秀娟⁴ 徐婧^{2,3}

¹ 中国医学科学院医学信息研究所 北京 100005

² 中国科学院成都文献情报中心 成都 610041

³ 中国科学院大学经济与管理学院图书情报与档案管理系 北京 100190

⁴ 南京师范大学新闻与传播学院 南京 210097

摘要: [目的/意义] 以美国国会研究服务部为例, 剖析其发展现状及在网络安全和信息化领域的研究态势, 为国内智库在开展网信领域研究时提供经验借鉴。[方法/过程] 采用文献调研法和网络调研法收集整理相关资料, 梳理其发展历程、组织架构及人员构成、资助来源、主要研究领域及成就, 并结合对国会研究服务部所发布的网信领域研究成果的分析, 总结其在网信领域的主要研究主题和智库建设经验。[结果/结论] 美国国会研究服务部关于网信领域的研究主要集中于互联网治理、网络与国家安全、新兴技术及其应用、网络基础设施。国内智库在发展过程中, 可借鉴以下经验: 明确定位, 紧密结合用户需求, 提供专属服务; 严格规划研究领域和团队体系建设, 提供精准服务; 建立完善评价体系, 保证服务质量。

关键词: 美国国会研究服务部 智库 网络安全和信息化 互联网治理

分类号: C932.8

DOI: 10.19318/j.cnki.issn.2096-1634.2020.04.09

开放科学(资源服务)标识码(OSID)



网络安全和信息化(以下简称“网信”)与国家安全、经济发展和国防复兴息息相关, 关乎每个国民的切身利益。2018年4月, 习近平总书记在全国网络安全和信息化工作座谈会上强调“我们必须敏锐抓住信息化发展的历史机遇”“自主创新推进网络强国建设”^[1]。随着网络技术的快速发展和网络用户的快速增长, 网信发展面临着自然环境恶化、网络恶意攻击、计算机病毒等多方

面的威胁。为了应对这些威胁, 国际上的主要智库不断加强对网信领域的战略与政策问题研究, 提出各种战略规划和政策建议。根据搜集和整理的数据库, 有来自美国、英国、德国、加拿大、以色列、澳大利亚、日本、韩国、法国等国家的共计至少20家智库通过设立研究项目或部门、发布研究报告、撰写文章等形式围绕网信领域开展相关研究, 这些智库的研究为我们及时了解和把握网信领域

^{*} 本文系中国科学院政策研究课题“国际科技态势发展研究”(项目编号: ZYS-2020-03)及中国科学院文献情报能力建设专项项目“科技领域战略情报研究咨询体系建设”(项目编号: E0290001)研究成果之一。

作者简介: 郭进京 (ORCID: 0000-0003-1590-8014), 中国医学科学院医学信息研究所馆员, 硕士; 张志强 (ORCID: 0000-0001-7323-501X), 通讯作者, 中国科学院成都文献情报中心主任, 研究员, 博士生导师, 中国科学院特聘核心研究员, E-mail: zhangzq@clas.ac.cn; 陈秀娟 (ORCID: 0000-0002-8063-7647), 南京师范大学新闻与传播学院讲师, 博士; 徐婧 (ORCID: 0000-0002-6508-1898), 中国科学院成都文献情报中心助理研究员, 硕士。

前沿情况提供了机会和途径。

美国国会研究服务部 (Congressional Research Service, CRS)^[2] 隶属于美国国会图书馆, 是一家综合性的、专门为美国国会及国会议员提供保密、权威和客观信息支撑的公共政策研究机构, 专注于美国法律, 国内社会政策, 外交、国防和贸易, 政府和金融, 资源、科学和工业等多个领域的研究。CRS 在网信领域的工作是围绕国会及国会议员的需求提供信息保障, 辅助国会的相关法律制定。本文以 CRS 为研究对象, 采用文献调研法和网络调研法收集整理相关资料, 结合对 CRS 所发布的网信领域研究成果的分析, 总结其在网信领域的主要研究主题和智库建设经验, 为我国智库开展网信领域的研究提供参考。

1 CRS 的总体发展概况

CRS 即国会智库, 隶属于美国国会图书馆, 是专为美国国会提供立法支持和信息支撑服务的研究机构, 其使命是直接为国会议员提供保密的、权威的、客观的、无党派战略与政策方面的研究和分析咨询, 为国会提供强有力的信息保障服务。可以毫不夸张地说, CRS 是世界上最大的国会专属性立法类政策研究专门智库。

1.1 CRS 发展历程

CRS 成立于 1914 年, 最初名叫立法参考服务局 (Legislative Reference Service), 其百余年发展历程可分为 3 个阶段。

(1) 1914 年—1945 年: CRS 的雏形——立法参考服务局

1914 年 7 月 20 日, 在国会立法授权下, 国会图书馆成立立法参考服务局, 专门为国会提供各个领域的立法研究支持, 为国会提供宪法注释、宪法案例汇编。20 世纪 30 年代开始为国会编写公共法案的摘要册子, 20 世纪 40 年代开始为越来越多的议员提供咨询服务。

(2) 1946 年—1969 年: 立法参考服务局地位增强

1946 年, 《立法重组法案》规定将立法参考服务局作为图书馆的一个独立部门, 扩大了功能和规模, 专门为国会提供咨询和帮助, 在听证会前为委员会及议员准备资料汇编和摘要, 且报告

是无党派的、公正客观的^[3]。

(3) 1970 年至今: 国会研究服务部

1970 年, 国会通过《立法重组法案》, 立法参考服务局被重新命名为国会研究服务部, 预算列入国会立法部门的专有拨款。法案规定, CRS 只为国会工作, 是国会的专有智库。2018 年, 国会通过《统一拨款法案》, 指导建立 CRS 报告网站 (<https://crsreports.congress.gov>), 并取消了禁止 CRS 向公众提供其成果的法律限制。

1.2 CRS 的组织架构及人员构成

根据 CRS 的 2018 年度报告, CRS 的最新组织结构是由局长和副局长主管, 下分 4 个行政部门和 6 个研究部门。4 个行政部门分别是局长办公室、行政管理办公室、国会信息与出版部门和局长顾问办公室。其中, 局长致力于推进和履行 CRS 的使命, 并确定战略方向; 局长顾问办公室负责管理国会提出请求的接收和分配, 就涉及的敏感或复杂的政策问题提供权威指导; 国会信息与出版部门帮助国会获得及时和权威的研究信息, 发布 CRS 报告和相关产品; 行政管理办公室负责 CRS 的业务及其战略规划、人力资源管理。6 个研究部门分别是美国法律部 (American Law Division), 国内社会政策部 (Domestic Social Policy Division), 外交、国防与贸易部 (Foreign Affairs, Defense and Trade Division), 政府及财务部 (Government and Finance Division), 资源、科学与工业部 (Resources, Science and Industry Division), 以及知识服务组 (Knowledge Services Group, KSG)。其中, 知识服务组为其他 5 个部门的政策专家提供科研支撑服务。

目前 CRS 约有 600 名员工, 其中超过 400 名员工是领域专家、政策分析师、律师和信息专业人士, 来自法律、经济、国防和国土安全、外交事务、军事、公共管理、医疗保健、移民、能源、环境保护、科学技术等各个领域, 在 5 个不同学科研究部门工作。这些专家除就具体的问题编写报告并不断更新之外, 也会编写不同领域的普及型资料, 为日常咨询提供参考。

1.3 CRS 的资助来源

CRS 由美国国会拨款支持。2018 年, CRS

获得 1.19 亿美元的拨款和 62.73 万美元捐赠, 并获得一些非营利性基金会的补充资金, 这些基金会包括民主基金会 (Democracy Fund)、威廉与弗洛拉·惠普基金会 (William and Flora Hewlett Foundation)、亨利·卢斯基金会 (Henry Luce Foundation)、凯瑟琳·D·约翰·麦克阿瑟基金会 (Catherine D. and John T. MacArthur Foundation) 以及皮尤慈善信托基金会 (Pew Charitable Trusts)。

2 CRS 的战略与政策研究咨询主要领域及其成就

CRS 的研究需求主要来自 3 个方面: 一是国会议员或委员会直接提出的某个领域专题; 二是 CRS 根据国会工作需求制定的研究专题; 三是在国会各委员会进行合作与交流时所引出的研究专

题。CRS 的研究成果基本来自其 6 个研究部门, 以国会关注的 20 多个专题为主, 这 20 多个专题涵盖外交事务、能源与自然资源、国防与情报、保健、拨款、联邦司法和宪法、贸易与国际金融、环境政策、农业与食品、国土安全与移民、科学技术、联邦政府运营与规则制定、银行与金融、商业与小型企业、司法与执法、社会福利与住房、社会保障与社会保险、运输、教育、退伍军人、税收、预算、行政与选举等。

2.1 CRS 的主要研究领域

CRS 中负责开展相关研究的部门分别是美国法律部, 国内社会政策部, 外交、国防与贸易部, 政府及财务部, 以及资源、科学与工业部。5 大研究部门的主要任务和研究领域如表 1 所示。

表 1 CRS 5 大研究部门主要研究任务及研究领域
Table 1 The main research tasks and research areas of the five main research divisions in CRS

研究部门	研究任务	研究领域
美国法律部 (American Law Division)	就立法过程中出现的或其他国会感兴趣的对国家具有重要意义的问题, 向国会议员及相关工作人员提供客观、权威和无党派的法律分析和咨询。部门律师根据《宪法》向国会提供相关的立法和监督权力建议, 界定联邦对个人和各州的权力限制, 阐明颁布的法律面临的挑战和拟立法的潜在问题, 审查宪法和法令问题	行政, 商业, 民权, 网络安全, 能源, 环境, 移民, 知识产权, 劳工, 军事, 国家安全, 采购, 税收和贸易等各个领域的法律问题
国内社会政策部 (Domestic Social Policy Division)	分析师在研究中应用包括计划和立法专业知识、定量方法和经济分析在内的多个学科知识, 向国会提供广泛的有关国内社会政策和计划的研究和分析	教育和培训, 卫生保健和融资, 社会保障, 公共和私人养老金, 社会福利计划, 营养援助, 住房, 移民, 药物管制, 犯罪和刑事司法, 劳动和职业安全, 失业和工人赔偿, 以及与残疾人、老年人、穷人、儿童、家庭、退伍军人相关的其他问题
外交、国防与贸易部 (Foreign Affairs, Defense and Trade Division)	分为 8 个区域和职能部门, 为国会跟踪关键的全球安全、政治和经济发展情况, 处理美国的外部援助计划和战略、资源分配、国务院预算和职能、国际债务、公众外交活动和国外关系立法。研究国际经济的主要发展情况以及国际金融机构的作用和责任	美国与个别国家的关系, 区域形势和恐怖主义, 难民和其他人道主义危机等跨国问题; 全球卫生, 防扩散, 联合国等全球机构; 国家安全政策, 军事战略, 冲突动态, 情报, 美国和外国武器系统, 军事行动, 国防采购, 军方赔偿、健康和社会问题, 国防预算, 国防和情报领域的网络安全, 先进技术对全球安全的影响, 以及美国境内和海外军事基地; 贸易谈判和协议, 进出口法规和关税等
政府及财务部 (Government and Finance Division)	工作主要聚焦于国会及其支撑机构的组织、结构、运营和管理, 以及拨款、立法程序和国会预算。对联邦行政和司法相关部门、司法和行政部门提名、政府人员和公务员、总统和副总统的组织、管理和资金要求, 以及政府信息政策和隐私问题进行回应。在满足国会网络安全领域的需求方面发挥领导作用	金融机构, 保险、抵押和债券, 税收, 公共财政, 财政和货币政策, 公共债务等金融问题; 税收与汇率, 宏观经济政策间的相互作用; 政府间关系和联邦援助形式, 联邦制、建州和美国领土, 美国经济发展, 联邦对紧急情况、灾难和恐怖主义行为的计划和应对, 人口普查, 再分配和再划分, 选举, 竞选财务、游说和政党等
资源、科学与工业部 (Resources, Science and Industry Division)	负责国会中涉及资源和环境管理、科学与技术、工业和基础设施的一系列立法问题	环境, 公共土地, 水和其他自然资源问题, 农业, 餐饮, 渔业和能源; 一般科学技术问题, 民用和军事研究与开发, 信息技术和电信, 空间与地球科学; 运输和相关基础设施, 工业市场结构和法规, 特定行业分析等

来源: CRS·Areas of Research·<https://www.loc.gov/crsinfo/research/>

除以上5大研究部门外, CRS的知识服务组(KSG)也承担着重要工作, 对国会的要求做出响应, 与分析师和律师合作, 为国会提供权威可靠的信息。KSG的地理信息系统(Geographical Information System, GIS)团队提供地理空间分析和制图服务, KSG员工也会采集、组织和管理信息和数据以方便后续利用。

2.2 CRS的成果产出情况

CRS为国会提供信息服务的成果主要有各种

专题研究报告、记录、摘要、问题简介、资料袋、法案议案汇编、系列性研究报告, 以及定期出版的《国会研究部出版物指南》《每月最新报告》《国会研究部评论》《国会的主要立法》等。

截至2019年12月25日, CRS报告网站上的研究成果已达到7,491项, 主要涵盖外交事务、能源与自然资源、国防与情报、国土安全与移民、科学技术等20多个专题(见图1), 成果类型主要有报告、资源汇总、帖子、证词、信息图、拨款状态表等(见图2)。

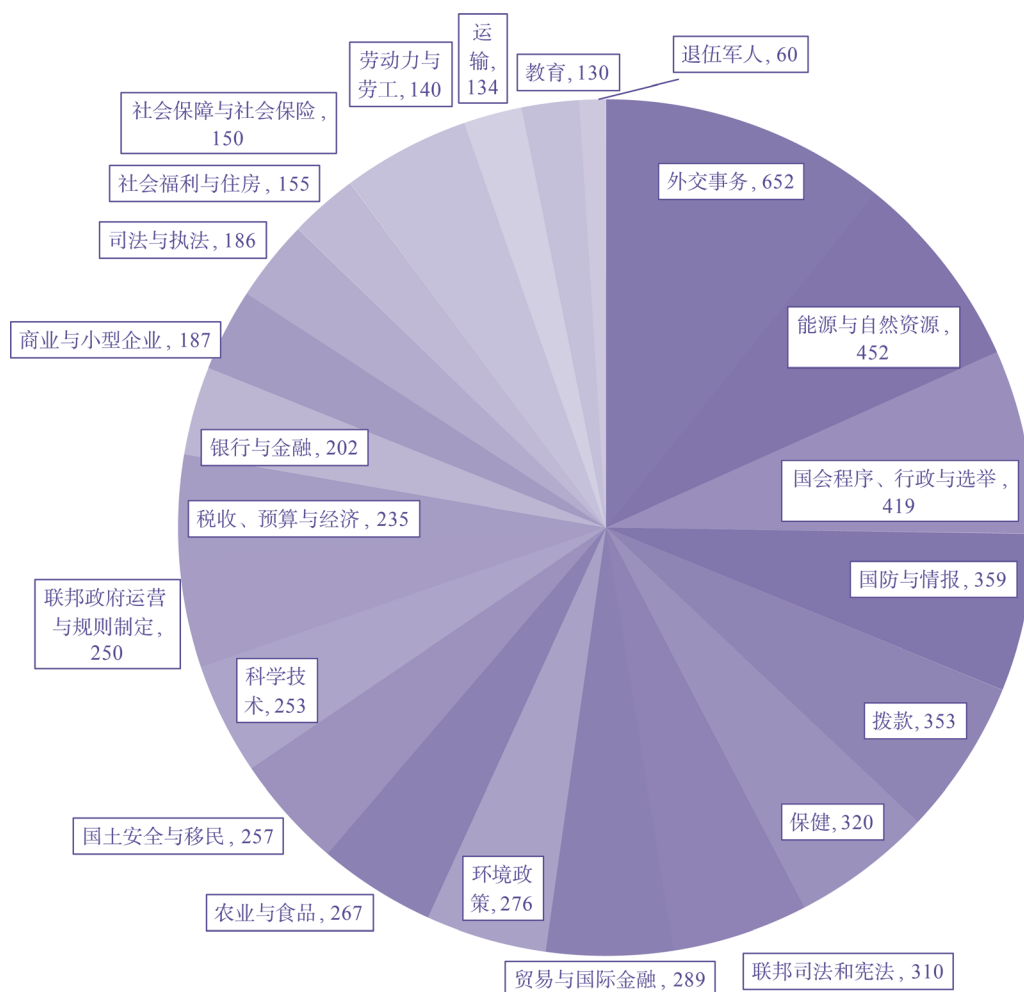


图1 CRS的研究成果所涉及的部分研究专题

Figure 1 Part of the main research topics of CRS research outputs

注: 根据2019年12月25日 CRS Reports 网站数据整理

2.3 CRS的全球排名情况

美国宾夕法尼亚大学智库与公民社会研究项目(Think Tanks and Civil Societies Program, TTC-SP)发布的《全球智库报告》是目前具有国际影

响力的权威智库排名报告。CRS在宾夕法尼亚大学最新版的《2019全球智库报告》^[4]中排名美国顶级智库第78位, 在世界最佳政府附属智库中排名第3位(见表2)。

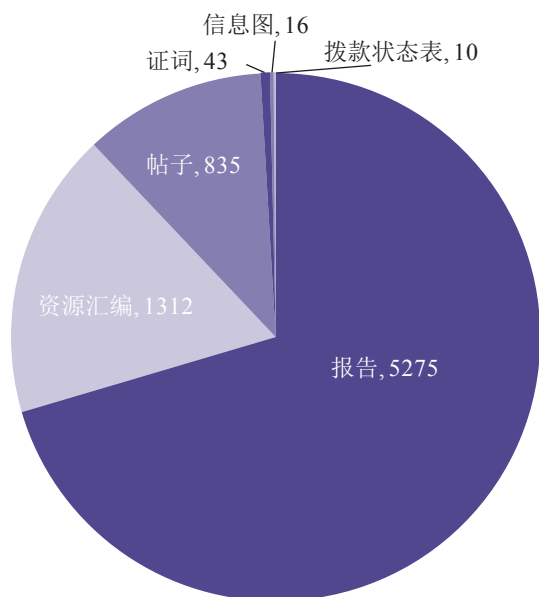


图2 CRS的研究成果内容类型及成果数量
Figure 2 Presentation types and quantities of CRS research outputs

注: 根据 2019 年 12 月 25 日 CRS Reports 网站数据整理

表2 2016—2019 年 CRS 在《全球智库报告》中不同项目排名情况

Table 2 The ranking of CRS in *Global Go to Think Tank Index Report* from 2016 to 2019

项目	年份			
	2016	2017	2018	2019
地区顶级智库排名-CRS				
美国地区顶级智库	77	78	80	78
特殊成就全球顶级智库排名-CRS				
最佳政府附属智库	7	3	3	3

3 CRS 在网信领域的研究重点与发挥作用

CRS 的研究内容紧密围绕美国国会及其议员的立法需求展开, 根据国会提出的立法议案及其相关问题开展研究和提供咨询服务, 并通过定期出版《CRS Review》对重要的立法问题进行跟踪, 帮助国会确定重点关注问题。近年来, 随着网络安全与信息化成为战略性科技领域与非传统安全领域的重大问题, 相关的立法需求不断增加, 网络安全与信息化的战略与政策研究也成为 CRS

研究的重点主题。美国对信息网络有着极高的依赖度, 对网络安全及信息化保持着高度关注, 不断加强法律法规保障。围绕着网信领域立法问题, CRS 不断为国会及议员开展相关研究和提供服务, CRS 近 5 年 (2015—2019) 在网信领域的相关研究可以分为以下几类: 互联网治理、网络与国家安全、新兴信息技术及其应用、网络基础设施等。近期推出的网信领域重要研究成果如表 3 所示。

3.1 互联网治理

围绕着互联网治理, CRS 的研究内容涵盖互联网中立性、互联网域名管理、互联网自由、互联网立法、网络事件响应等。CRS 在报告中指出, 组成并提供互联网访问权的网络所有者不应控制消费者合法使用该网络, 并且不应歧视内容提供商访问该网络^[5]。CRS 对美国商务部 (United States Department of Commerce, DOC) 下属的国家电信和信息管理局 (National Telecommunications and Information Administration, NTIA) 所拥有的互联网域名系统管理职责进行背景介绍和策略梳理, 并就互联网域名与数字地址分配机构 (Internet Corporation for Assigned Names and Numbers, ICANN)、NTIA、美国政府之间关于互联网域名管理权责的交接过渡进行了梳理^[6]。关于互联网自由, CRS 认为可以通过强制或禁止某些活动的立法, 或者通过行业自我监督来实现^[7]。为推动互联网立法, CRS 对第 113 届和第 114 届预防犯罪大会上制定的法规进行了梳理, 主题包括联邦信息系统保护、信息共享、正在进行的活动的法定授权、研发、联邦网络安全劳动力^[8]。发生紧急网络事件时, 联邦政府应及时做出反应, 包括威胁响应、资产响应和情报支持^[9]。此外, CRS 围绕着数据共享和安全、隐私保护、知识产权保护、言论自由等主题提供信息支撑服务, 如概述数据保护法、分析欧盟数据保护规则对美国的影响、CLOUD 法案 (Clarify Lawful Overseas Use of Data) 下的跨境数据共享、互联网公司预防数据泄露的措施、知识产权与国际贸易、言论自由与社交媒体内容监管等。

表3 CRS 近几年推出的网信领域主要相关研究成果

Table 3 The main research outputs in cyber security & informatization in CRS in recent years

研究主题	更新日期	成果名称	内容聚焦
互联网治理	2019-10	网络中立性辩论：接入宽带网络	互联网中立性
	2019-08	欧盟数据保护规则和对美国的影响	数据保护
	2019-07	面向政府信息的信息自由法案费用	信息获取费用
	2019-05	技术融合：监管、数字隐私和数据安全问题	隐私保护；数据安全
	2019-03	言论自由与社交媒体内容监管	社交媒体；言论自由
	2019-03	知识产权与国际贸易	知识产权
	2018-05	法院根据《美国残疾人法》权衡互联网使用权	互联网立法
	2018-05	中国的互联网自由：美国政府的活动、私营部门的倡议和国会利益的问题	互联网自由；中国
网络与国家 安全	2019-12	国防入门：美国关于致命自主武器系统的政策	人工智能；国家安全
	2019-08	网络空间作战与电子战的融合	网络空间战；电子战
	2019-05	恐怖主义、暴力极端主义和互联网：言论自由的考虑	网络犯罪
	2018-12	国防入门：网络空间行动	网络空间行动
	2018-10	国家反情报与安全中心：概述	情报信息
	2018-06	网络供应链风险管理：简介	网络供应链
	2018-03	网络安全：第115届国会的精选议题	网络安全
	2017-03	暗网	暗网
	2017-01	网络安全问题和挑战	网络安全
新技术及其 应用	2019-12	云计算：背景、联邦机构的采纳现状和国会活动	云计算
	2019-12	智能汽车和卡车：用于车辆安全的频谱	人工智能；车辆安全
	2019-11	人工智能与国家安全	人工智能；国家安全
	2019-11	量子信息科学：应用、全球研究与开发和政策考虑	量子信息
	2019-10	深度伪造（Deep fakes）与国家安全	人工智能；国家安全
	2019-06	区块链与国际贸易	区块链；国际贸易
	2019-06	物联网（IoT）：简介	物联网
	2019-06	第五代（5G）移动技术对国家安全的影响	5G
	2019-05	数字贸易与美国贸易政策	数字贸易
	2019-02	美国第116届国会关注的科技问题	科学技术
网络基础设施	2019-12	农村地区对宽带的需求：普遍接入的影响	宽带
	2019-10	宽带数据和部署：第116届国会的背景和问题	宽带
	2019-10	宽带互联网接入和数字鸿沟：联邦援助计划	宽带
	2019-07	ReConnect宽带试验计划	宽带
	2019-06	宽带部署：现状和联邦计划	宽带
	2018-07	宽带数据和部署	宽带
	2018-05	定义宽带：最低阈值速度和宽带策略	宽带
	2018-04	第一反应网络（FirstNet）和下一代公共安全通信：国会议题	通信

注：表中研究成果获取日期截至2019年12月22日。

3.2 网络与国家安全

围绕着网络与国家安全的关系, CRS 就威胁到国家安全的因素开展相关研究, 包括人工智能 (Artificial Intelligence, AI) 等新技术的应用; 网络战、网络攻击和入侵、信息战 (Information Warfare, IW) 等; 暗网、网络犯罪等。美国多届国会将网络安全视为国土安全问题的一部分。CRS 指出, 对关键基础设施的成功攻击将会危及国家和个人安全, 必须要发挥联邦在网络安全中的作用, 通过法律, 确认联邦机构与其各自系统相关的网络安全责任^[10]。

针对人工智能等新技术的应用, CRS 在《国防入门: 美国关于致命自主武器系统的政策》一文中指出, 致命自主武器系统 (Lethal Autonomous Weapon Systems, LAWS) 的研制会给美国的国家安全带来威胁, LAWS 的发展及法律方面的国际讨论会对国会监督、国防投资、军事行动观念、条约制定以及未来战争产生影响^[11]。针对网络战、网络攻击和入侵、信息战等威胁, CRS 在报告《信息战: 国会议题》中为国会提供了一个将信息战 (IW) 理解为战略的概念框架, 讨论美国政府管理下的过去和现在与 IW 相关的组织, 并将俄罗斯、中国、朝鲜、伊朗和伊斯兰国作为案例, 研究 IW 战略实践^[12]。CRS 研究认为, 网络恐怖主义、网络赌博、网络犯罪、暗网等对网络安全和国家安全构成极大威胁, 罪犯可利用互联网来进行传统犯罪, 也可借助数字世界实施技术犯罪, 如身份盗用、信用卡欺诈和知识产权盗窃等。由于对网络犯罪的构成缺乏清晰的认识、有关网络犯罪的许多可用数据未能及时上报等原因, 网络犯罪的准确衡量和跟踪存在障碍^[13]。此外, 围绕着网络安全, CRS 就网络安全教育、网络供应链风险管理、信息共享、电力系统、网络空间运营、网络安全人员管理等主题开展了研究。

3.3 新兴信息技术及其应用

5G、人工智能、物联网、区块链、大数据、量子信息、云计算等新兴技术及其应用也是 CRS 研究关注的重要内容。围绕着 5G 技术, CRS 指出 5G 网络的部署将产生巨大的经济效益, 美国、中国、韩国是 5G 竞争中的领先者, 正在采用不同的

方法来占领 5G 市场。但对美国而言, 频谱分配、贸易限制以及 5G 本地部署的政策问题, 仍是其需要考虑的问题^[14]。关于人工智能, CRS 认为人工智能是一个快速发展的领域, 可能会对国家安全产生重大影响。情报收集和分析、物流、网络运营、信息运营、命令和控制, 以及各种半自动和自动驾驶领域已经在开展关于人工智能的研究, 国防部门也在考虑开发应用于军事领域的人工智能应用程序。但军事领域人工智能的发展也面临着诸多挑战: 如何正确平衡商业和政府资金在人工智能领域的投入, 国会和国防部如何有效监督人工智能发展, 美国应如何处理人工智能相关研发所带来的伦理学问题, 集成军事人工智能应用程序需要哪些立法支持等^[15]。区块链技术的发展已经引起公共和私营部门的广泛关注, CRS 认为, 应当正确认识区块链技术的优势和劣势, 数据可移植性、定义不明确、密钥安全性、用户串通和用户安全性等问题, 可能会阻碍区块链技术的发展。但国会应当积极作为, 如发布区块链行业使用指南、采用立法手段规范私人对区块链的使用等^[16]。CRS 也对区块链在数字货币、国际贸易等方面的应用, 以及数字货币所涉及到的法律问题等进行了研究。量子信息科学 (Quantum Information Science, QIS) 技术的应用领域包括传感与计量、通信、计算与模拟 3 个方面, CRS 在报告《量子信息科学: 应用、全球研究与开发和政策考虑》中对这 3 个应用领域进行了概述, 并介绍了现有及潜在应用示例, 对美国及世界其他地方 (如中国、欧盟) 的资金和研发计划进行简要介绍, 讨论相关政策考虑因素^[17]。围绕着数字贸易, CRS 梳理了数字贸易的形式, 包括在线购物、制造商管理全球价值链所需信息的传输、电子商务或电子交易中的金融服务等^[18], 并对数字贸易与美国贸易的关系、数字贸易与电子商务的关系、在线政治广告、互联网经济规范等主题开展了研究。CRS 围绕着物联网^[19]、云计算^[20]进行了资料搜集和整理, 并对大数据在金融服务、健康医疗、农业、征信领域的应用及隐私保护问题开展了相关研究。

3.4 网络基础设施

网络基础设施的妥善运营是保持网络正常运营和发展的基础, CRS 认为宽带正日益成为电信

的基础技术,促进了电子商务、远程医疗、远程教育、远程办公、娱乐、公共安全和节能等应用^[21]。联邦政府日益重视农村地区、部落地区的宽带部署,并就资助和贷款计划开展研究。与此同时,为保障网络运营安全,还应重视防范因网络攻击或电网故障等对基础设施的破坏,建立有效防范措施^[22]。

综合以上内容,CRS的研究主题基本涵盖了网信领域的主要研究内容,对推动美国网信领域立法发挥着多重作用。首先,作为美国国会的专属智库,CRS在国会参与国家管理、制定政策的过程中,针对网信领域相关政策问题,提供了重要的政策决策支持:一方面为议员提供大量的详实背景资料,提供信息支撑,包括为委员会提供网信领域议案相关的背景资料、报告、简报,同时分析可能出现的问题以协助议案审议;另一方面,提供专家研究协助,CRS专家与议员共同讨论研究决策中可能出现的各种可能,共同对网信领域的政策问题进行梳理,完成政策的制定。在委员会参与听证会的过程中,CRS各个专业领域专家为委员会提供深度研究,帮助各委员会更好地参与美国政策决策工作。其次,在提供立法支持方面,CRS在推动网信领域立法方面发挥着重要作用,例如在推动互联网数据保护相关立法时,提供各州立法情况调查(如加州消费者隐私法立法情况)、典型案例(如Google因违反欧盟数据保护法而被罚款)、背景资料支持和分析(如数据保护法概述、互联网公司应对数据泄露所必须履行的法律义务)等,评估立法可能性。此外,CRS法律专家会帮助议员快速了解参众两院的立法程序和规则,推动互联网数据保护相关立法工作开展。再次,CRS为国会议员提供许多课程和研讨会,还专门为新议员提供研讨会和培训班,内容有立法研究、选民案例和立法程序等,帮助新议员了解国会运作。

4 CRS发展对我国智库建设的启示

美国国会研究服务部(CRS)历经百余年发展,已成为具有国际影响力的美国国会专属性立法类政策研究智库,其发展经验为我国相关专业型智库的建设提供了许多启示。

4.1 确立机构发展定位,紧密围绕特定决策用户需求,提供专业性专属咨询服务

作为美国国会的专属服务智库,CRS有着非常明确的发展定位和服务宗旨,即为国会与国会议员服务,研究与咨询的专属性非常强。这样的发展定位,有助于形成机构的专业化优势和积累,成为服务定位领域的翘楚。例如,围绕着国会在互联网治理方面立法的需求,CRS开展相关专题研究,及时为国会提供信息支撑和决策咨询。国内的各类智库在发展过程中,必须明确机构定位和咨询服务的对象,根据服务对象的需求长期开展领域专业研究和提供高端咨询服务,并根据用户需求变化不断进行调整,持续满足用户需求。

4.2 规划机构研究领域和研究团队体系建设,以专业研究提供精准专业咨询服务

CRS是应美国国会的立法工作需要而产生,有着明确的机构工作领域职责,专职为国会的立法工作提供咨询服务。为提高工作效率,CRS组织机构几经调整修改,根据需求调整和完善部门设置,建立起合理的内部组织结构和研究团队体系。CRS根据国会关注的重点领域,细分5大研究领域和20多类专题,精准满足不同领域决策用户的专业性需求。在网信领域研究方面,CRS各部门分工协作,由政府及财务部主导以满足国会对网络安全领域的需求,由资源、科学与工业部负责研究网信领域的新技术,由外交、国防与贸易部负责研究国防和情报领域的网络安全问题,由美国法律部负责开展网络安全领域的立法问题研究。我国的各类专业型智库,应根据服务的决策用户对象,规划机构的研究领域方向和相应的部门设置及岗位职责,建设研究团队体系,明确各自的研究工作范围和内容,分工协作,围绕细分领域长期开展专业领域研究,有针对性地为不同研究领域特定用户群提供专业化智库服务。

4.3 建立完善针对性评价体系,保证战略与法律政策咨询研究服务的质量

为保证智库的专业化服务质量,CRS制定了评估绩效的服务标准,包括服务利用、服务可及性、服务及时性、技能和服务多样性、预期服务、

服务保密性和服务质量^[23], 这些标准为改善 CRS 工作中的不足提供了参照。CRS 评价体系的建立, 为其持续为国会提供高质量的服务提供了保证。我国必须摒弃国家部委从上至下的“一刀切”的评价体系(国家部委让渡权力, 改变“过度评价”的管理偏好), 下放评价权力, 由机构自行制定符合其机构特殊发展使命、特定目标追求的专门化特殊评价体系, 促进机构良性发展。国内的有关智库, 应建立和完善促进自身发展的相应的评价体系, 通过合理科学的评估来引导和推动决策咨询服务质量的提高, 促进智库可持续发展^[24]。

参考文献:

- [1] 光明网·全国网络安全和信息化工作会议 [EB/OL]. [2020-03-30]. http://topics.gmw.cn/node_117579.htm.
- [2] CRS. About CRS [EB/OL]. [2020-01-29]. <http://www.loc.gov/crsinfo/about/>.
- [3] GUDE G. Congressional Research Service: the research and information arm of Congress [J]. Government Information Quarterly, 1985, 2(1): 5-11.
- [4] MCGANN J G. “2019 Global go to think tank index report” (2020). TTCSP global go to think tank index reports [EB/OL]. [2020-01-29]. https://repository.upenn.edu/think_tanks/17.
- [5] CRS. Access to broadband networks: Net neutrality [EB/OL]. [2020-01-29]. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF10955>.
- [6] CRS. Internet domain names: Background and policy issues [EB/OL]. [2020-01-29] <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/RS/97-868>.
- [7] CRS. Promoting global internet freedom: Government and industry initiatives [EB/OL]. [2020-01-29]. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R41837>.
- [8] CRS. Cybersecurity legislation in the 113th and 114th congresses [EB/OL]. [2020-01-29]. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF10610>.
- [9] CRS. Justice department’s role in cyber incident response [EB/OL]. [2020-01-29] <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R44926>.
- [10] CRS. Cybersecurity issues and challenges: In brief [EB/OL]. [2020-01-29]. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R43831>.
- [11] CRS. Defense primer: U.S. policy on lethal autonomous weapon systems [EB/OL]. [2020-01-29]. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF11150>.
- [12] CRS. Information warfare: Issues for congress [EB/OL]. [2020-01-29]. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R45142>.
- [13] CRS. Cybercrime: Conceptual issues for congress and U.S. law enforcement [EB/OL]. [2020-01-29]. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R42547>.
- [14] CRS. Fifth-Generation (5G) telecommunications technologies: Issues for congress [EB/OL]. [2020-01-29]. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R45485>.
- [15] CRS. Artificial intelligence and national security [EB/OL]. [2020-01-29]. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R45178>.
- [16] CRS. Blockchain: Background and policy issues [EB/OL]. [2020-01-29]. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R45116>.
- [17] CRS. Quantum information science: Applications, global research and development, and policy considerations [EB/OL]. [2020-01-29]. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R45409>.
- [18] CRS. TPP: Digital trade provisions [EB/OL]. [2020-01-29]. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF10390>.
- [19] CRS. The internet of things: Frequently asked questions [EB/OL]. [2020-01-29]. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R44227>.
- [20] CRS. Cloud computing: Background, status of adoption by federal agencies, and congressional activities [EB/OL]. [2020-01-29]. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R46119>.
- [21] CRS. Broadband deployment: Status and federal programs [EB/OL]. [2020-01-29]. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF10441>.
- [22] CRS. Blackout! Are we prepared to manage the aftermath of a cyber-attack or other failure of the electrical grid? [EB/OL]. [2020-01-29]. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/TE/TE10008>.
- [23] 王雪莲. 美国国会图书馆智库研究及启示: 以国会研究服务局为例 [J]. 图书馆学研究, 2019(19): 97-101.
- [24] 张志强, 苏娜. 国际智库发展趋势特点与我国新型智库建设 [J]. 智库理论与实践, 2016, 1(1): 9-23.

作者贡献说明:

郭进京: 搜集、整理资料和数据, 撰写文章;
张志强: 指导论文框架, 总结启示, 修改文章;
陈秀娟: 搜集整理资料, 修改文章;
徐 婧: 修改文章。

The Development Trend of the Congressional Research Service and Its Research in Cyber Security & Informatization

Guo Jinjing¹ Zhang Zhiqiang^{2,3} Chen Xiujuan⁴ Xu Jing^{2,3}

¹ Institute of Medical Information / Medical Library, CAMS & PUMC, Beijing 100005

² Chengdu Documentation and Information Center, Chinese Academy of Sciences, Chengdu 610041

³ Department of Library Information and Archives Management, School of Economics and Management, University of Chinese Academy of Science, Beijing 100190

⁴ School of Journalism and Communication, Nanjing Normal University, Nanjing 210097

Abstract: [Purpose/significance] Taking the U.S. Congressional Research Service as an example, this paper analyzes its current development and research in cyber security & informatization, so as to provide a reference for domestic think tank in the same research field. [Method/process] This paper uses literature research and online survey to collect and sort out relevant data, to describe its development history, organizational structure and personnel composition, funding sources, main research areas and achievements. Then with the analysis of the research outputs published by CRS in cyber security & informatization, this paper summarizes its main research topics and think tank construction experience. [Result/conclusion] CRS' research in cyber security & informatization has focused on Internet governance, network and national security, emerging technologies and their applications, and network infrastructure. The following experience is worthy of learning for domestic think tanks: defining own position clearly and providing exclusive services with user needs closely; strictly planning research areas and team construction to provide accurate services; establishing a comprehensive evaluation system to ensure service quality.

Keywords: Congressional Research Service think tank cyber security & informatization internet governance

收稿日期: 2020-03-01 修回日期: 2020-04-05